



## ЗМІСТ ПРАВА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**ШВЕЦЬ Віктор Дмитрович** - кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

*Стаття посвячена аналізу содержания права землепользования в Украине в административно-правовом аспекте. Рассмотрены и проанализированы такие понятия, как «субъект», «землепользование», «субъект землепользования». Определено, что благодаря приватизации земель, постепенному формированию рынка земли и законодательному закреплению форм собственности на земельные участки, в нашей стране усовершенствована сфера применения права землепользования. Подчеркнуто, что особого внимания требует соблюдение принципа рационального использования и охраны земель, закрепления перечня субъектов землепользования, круга их прав и обязанностей относительно своего права на землю.*

**Ключові слова:** суб'єкт, землекористування, суб'єкт землекористування, права, обов'язки, земельні ресурси.

### Постановка проблеми

Право землекористування, як один з важливих правових інститутів, знайшло своє закріплення в нормах Конституції України [1], Земельного кодексу України [2], законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], «Про оренду землі» [3], «Про концесії» [4], «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [5] та інших. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів земля є об'єктом права власності українського народу як частина природного середовища.

Інститут права землекористування є похідним від інституту права власності на землі

в Україні. Звичайно, приватизація земель, поступове формування ринку землі та законодавче закріплення форм власності на земельні ділянки у нашій країні дещо звузили сферу застосування права землекористування, але воно і досі залишається актуальним. Як слушно зазначає А.П. Гетьман, втілення землекористування виступає юридичною формою реалізації конкретних інтересів землекористувачів та власників земельних ділянок, а також деякою мірою інтересів держави як власника значної частини земель [8].

### Актуальність теми

У результаті аналізу сучасного стану дотримання принципів землекористування, забезпечення прав та обов'язків суб'єктів землекористування можна дійти до висновку, що у цій сфері існує багато проблемних питань, які потребують свого невідкладного вирішення. Необхідність вироблення дієвого механізму дотримання вимог чинного законодавства при використанні земель в Україні є, насамперед, найсуттєвішим й першочерговим завданням, на вирішення якого мають бути спрямовані зусилля відповідних органів державної влади в Україні. У цьому сенсі, з огляду на значущість визначення системи прав та обов'язків землекористувачів, актуальність теми даної роботи не викликає сумнівів.

### Аналіз останніх публікацій та досліджень

Дослідженню деяких аспектів правового регулювання суб'єктів землекористуван-

ня присвятили свої праці такі вітчизняні дослідники, як О.Ф. Скакун [11], М. В. Шульга, -Г.В. Анісімов, Н.О. Багай [10], А.П. Гетьман [8], М.Г. Ковтун [9] та інші. Віддаючи належне проведеним дослідженням, які, незважаючи на внесення численних змін і доповнень до законодавства України щодо правового регулювання прав і обов'язків суб'єктів землекористування, значною мірою зберігають свою актуальність та наукову значущість, все ж слід зауважити, що представлена проблема потребує подальшого вивчення.

**Метою статті** є необхідність з'ясування сутності права землекористування в Україні, що дозволить розробити дієвий механізм дотримання вимог чинного законодавства при використанні земель в Україні, підвищити ефективність регулювання суспільних відносин з приводу користування земельних ресурсів.

#### **Виклад основного матеріалу**

Конституцією України визначено право кожного громадянина на користування природними об'єктами (землями, лісами, водами тощо) відповідно до закону (ст.13) [1]. Тобто земля є об'єктом права власності українського народу як частина природного середовища. Зміст права на використання земельних ділянок складають права і обов'язки відповідних суб'єктів цього права (землекористувачів). Ці права й обов'язки в загальному або спеціальному виді включаються до інституту права землекористування, охоплюються конкретними правомочностями землекористувачів і реалізуються в правових відносинах. Тому їх часто називають суб'єктивними правами і юридичними обов'язками осіб, які є землекористувачами.

Перш ніж перейти до визначення переліку прав та обов'язків суб'єктів землекористування, слід з'ясувати зміст категорії «землекористування». Так, поняття «землекористування» в об'єктивному розумінні становить «сукупність земельних правових норм, які регулюють суспільність відносини з користування земельних ресурсів». А ось у суб'єктивному розумінні – це сукупність правомочностей, виникаючих з приводу володіння та користування суб'єкта земельною ділянкою» [7].

Тобто поняття «землекористування» можна розглядати як, по-перше, правовий інститут у вигляді сукупності однорідних правових норм, які регулюють підстави, умови та порядок виникнення, здійснення, зміни та припинення права на використання земельних ресурсів та, по-друге, як суб'єктивне право, як забезпечена та гарантована державою права можливість конкретної особи набувати у встановленому порядку права на добування корисних можливостей землі [9].

Для того, щоб мати уявлення про повне тлумачення поняття «землекористування», слід визначити види землекористування: постійне, орендне та конфесійне. Слід зазначити, що поняття «землекористування» включає в себе ще й користування чужою ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій); у тому числі й земельний сервітут – право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою. Усі перелічені види землекористування регулюються нормами Земельного кодексу України [2].

Так, ст. 92 Земельного кодексу України надає термін «право постійного користування» як володіння і користування земельною ділянкою, що перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку. Загальновідомо, що право на законодавчому рівні визначається терміном «користування», а ось зміст цього поняття охоплює також правомочність володіння земельною ділянкою [2].

Статтею 93 Земельного кодексу України надано поняття «право оренди земельної ділянки» – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Тобто оренда землі – це така форма землекористування, за якої власник земельної ділянки (орендодавець) передає земельну ділянку іншій особі (орендареві) за оренду плати з метою провадження певної діяльності [3].

Згідно зі ст. 92 Земельного кодексу України та ст. 1 Закону України «Про концесії» [4] «концесія» – це право на надання з метою задоволення громадських потреб уповноваже-

ним органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань для будівництва або управління об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Чинним Земельним кодексом України закріплено право землекористування у вигляді похідного права власності на землю [2], отже, характер користування землею у деякому сенсі збігається з правом власності на землю [10]. Це означає, що власник земельної ділянки не тільки має право використовувати її за цільовим призначенням, але й набуває права визначати її юридичну долю. Таким чином, а також з урахуванням принципу обов'язкового використання земельних ділянок, крім тих, що можуть перебувати у стані консервації чи рекультивативної, власник самостійно використовує свою земельну ділянку або може передавати її у користування (наприклад, на умовах оренди) іншій особі – землекористувачеві. У такому випадку до останнього переходять усі дві правомочності – право користування та право володіння переданою земельною ділянкою.

Суб'єктами права постійного землекористування є юридичні особи, які у встановленому законом порядку набули цього права для досягнення відповідних цілей і мають у зв'язку з цим певні земельні права та обов'язки [2]. Відповідно до ст. 92 Земельного кодексу України право постійного землекористування можуть здійснювати лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності. До складу суб'єктів, які можуть набувати права постійного користування землею, закон відносить лише деякі види юридичних осіб, які належать до юридичних осіб публічного права [2].

Юридичною особою в Україні вважається організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Серед юридичних осіб, залежно від порядку їх створення, закон розрізняє юридичних осіб приватного

права та юридичних осіб публічного права. Останні можуть набувати статусу постійних землекористувачів. Вони створюються розпорядчими актами Президента України, органу державної влади або органу місцевого самоврядування. Створені розпорядчим способом юридичні особи, як постійні землекористувачі, функціонують для здійснення завдань публічного характеру [7].

Як бачимо, правом постійного землекористування окремих громадян України вітчизняне законодавство не наділяє. У той же час землі сільськогосподарського призначення можуть надаватися у користування громадянам України для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Наявність просто факту «існування» фізичної особи та наявність у неї земельної правосуб'єктності вже є передумовою надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби землекористування. Але це стосується лише випадків оренди землі. Для отримання земельної ділянки у власність вже необхідне громадянство України. Інших вимог до фізичних осіб вітчизняне законодавство не визначає. Це важлива норма, адже за Основним Законом нашої країни – земля є власністю українського народу [1].

Тобто, «земельна правосуб'єктність» – це свого роду така ланка земельного права, яка включає до себе здатність особи бути носієм відповідних земельних прав і обов'язків, тим самим набувати можливість й здатність від свого імені нести юридичну відповідальність за свої дії.

У юридичній літературі право землекористування розглядається як правовий інститут, що охоплює сукупність однорідних земельно-правових норм, що закріплюють і регулюють підстави, умови та порядок надання, зміни і припинення засад використання земельних ресурсів.

Таким чином, на нашу думку, право землекористування становить систему правових норм, закріплених у чинному законодавстві

(як земельному, так і адміністративному), що регулюють суспільні відносини, пов'язані з одержанням корисних властивостей земельних ресурсів.

Водночас право землекористування можна розглядати як правовідносини, що включають сукупність наданих прав і покладених обов'язків, пов'язаних зі здійсненням землекористування. У цьому зв'язку право землекористування має комплексний характер, що систематизує законодавчі вимоги і поєднує їх у адміністративно-правовий інститут, а також охоплює правомочності суб'єктів – користувачів земельних ділянок та регламентує їх права і обов'язки, що реалізуються у конкретних правовідносинах.

Право землекористування є правомочністю фізичної або юридичної особи щодо користування земельною ділянкою, що виникає в процесі використання земельних ресурсів. Правомочність, як суб'єктивне право землекористувача, надає його володарю можливість для добування корисних властивостей конкретної земельної ділянки.

Важливо відмітити, що право землекористування базується на фундаментальних конституційних положеннях, вимогах адміністративного та земельного законодавства. Йому притаманні певні принципи як основні засади його правового регулювання. Основними принципами права землекористування є: його похідність від права власності на землю; використання земельних ділянок за основним цільовим призначенням; раціональне використання й ефективна охорона земельних ресурсів; поєднання особливостей використання землі як основного засобу виробництва, просторово-територіального базису і природного ресурсу; пріоритетність екологічної безпеки при використанні земельних ресурсів; гарантованість прав на земельні ділянки і прав землекористувачів тощо. Не всі ці принципи належать виключно до права землекористування, і тому не дістали повного відображення у адміністративному законодавстві. Це обумовлює необхідність розгляду деяких з них стосовно прав і обов'язків суб'єктів землекористування.

Так, згідно з ч. 2 ст. 92 Земельного кодексу України права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та

комунальної власності набувають підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, підприємства (об'єднання), установи та організації (наприклад, державні сільськогосподарські, промислові, будівельні та транспортні підприємства, комунальні житлово-експлуатаційні підприємства, що здійснюють управління житловими комплексами та надають комунальні послуги, природоохоронні, оздоровчі та наукові установи і навчальні заклади державної або комунальної власності, лісогосподарські та водогосподарські організації, органи державної влади і місцевого самоврядування тощо) [2].

Таким чином, розглянувши зміст права землекористування, можна дійти до висновку, що землекористування – це забезпечена та гарантована державою можливість конкретного суб'єкта володіти, користуватись, у тому числі й розпоряджатися земельною ділянкою в умовах встановлених законодавством.

З приводу суб'єктів землекористування необхідно врахувати, що під ними слід розуміти таких осіб, які наділені чинним законодавством правами та обов'язками, достатніми для участі в тих чи інших земельних правовідносинах [9]. До виключного кола суб'єктів, які можуть набувати права постійного користування земельною ділянкою, закон відносить лише деякі види юридичних осіб, які належать до юридичних осіб публічного права.

Загалом, слід сказати, що суб'єктами права постійного землекористування можуть бути тільки державні та комунальні підприємства, установи і організації.

Законом передбачена можливість установ, підприємств та організацій, окремих громадян бути самостійними суб'єктами землекористування, що представляє собою їх земельну правоздатність, яка, зі свого боку, повинна відповідати цілям та завданням діяльності закріплених у відповідних документах (статутах). Так, наприклад, існуючі юридичні особи, зокрема державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, установи та організації, обов'язково повинні виступати носіями відповідних прав та обов'язків щодо використання землі. І якщо діяльність зазначених осіб не пов'язана з використанням земель, то вони

не наділяються земельною правоздатністю [12]. Таким чином, поняття земельної правоздатності застосовується лише до суб'єктів, які здійснюють землекористування.

За українським законодавством іноземні юридичні особи не можуть виступати постійними землекористувачами. Адже закон визнає право постійного землекористування лише за підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності. Звідси випливає, що іноземні юридичні особи тільки на умовах оренди мають право використовувати відповідні земельні ділянки. Питання щодо можливості передачі таким суб'єктам сільськогосподарського землекористування, як іноземні громадяни та особи без громадянства, земель сільськогосподарського призначення в оренду (при наявності у них спеціальної земельної правосуб'єктності) не викликає ніякого заперечення та ускладнення.

Отже, перейдемо безпосередньо до аналізу основних прав і обов'язків суб'єктів землекористування. Відповідно до ст. 95 Земельного кодексу України землекористувачі, якщо інше не передбачено законом або договором, мають право: самостійно господарювати на землі (п. «а» ч. 1), що означає право землекористувачів без втручання інших осіб використовувати земельні ділянки в межах їх цільового призначення з метою, визначеною договором оренди;

- власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію (п. «б» ч. 1);

- використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, ліси, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі. Тут слід зазначити, винятком є природокористування, яке має дозвоільний характер та здійснюється відповідно до Водного кодексу України, Лісового кодексу України, Кодексу України про надра тощо;

- на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом;

- споруджувати житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди, в тому числі згідно з ч. 1 ст. 375 Цивільного кодексу України власних земельної ділянки має право зводити на ній будівлі та споруди, створювати

закриті водойми, здійснювати перебудову, а також дозволяти будівництво на своїй ділянці іншим особам.

До прав землекористувачів також належить й право вимагати усунення будь-яких порушень, що пов'язані зі здійсненням ним землекористування (ч. 2 ст. 95 Земельного кодексу України).

Наведені права є загальними правами, які надані земельним законом усім землекористувачам не залежно від підстав та видів землекористування [2].

Слід звернути увагу на те, що лише деякі з перерахованих прав землекористувачів збігаються з правами власників земельних ділянок, які володіють більш широким обсягом земельних прав. Так, ст. 95 Земельного кодексу України визначає права землекористувачів - (ч. 1 ст. 95), що в деякій мірі збігається з правами власників земельних ділянок, зазначених у ст. 90 Земельного кодексу України, а також правами землекористувачів, закріплених у ст. 25 Закону України «Про оренду землі» [3]. Крім того, слід звернути увагу, що в цьому переліку відсутня вказівка на правомочності володіння та користування земельною ділянкою, що безпосередньо притаманно суб'єктам землекористування. Особливу увагу слід звернути на те, що відповідно до чинного законодавства порушені права землекористувачів підлягають відновленню в порядку, встановленому законом [2].

Стосовно ж обов'язків землекористувачів, то у ст. 96 Земельного кодексу України наданий перелік таких обов'язків, які складаються із:

- забезпечення використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки;

- додержання вимог законодавства про охорону довкілля;

- своєчасного сплачування земельний податок або орендну плату;

- недопускання порушення прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів;

- підвищення родючості ґрунтів та зберігання інших корисних властивостей землі;

- своєчасного надання відповідним орга-

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу змісту права землекористування в Україні в адміністративно-правовому аспекті. Розглянуті та проаналізовані такі поняття, як «суб'єкт», «землекористування», «суб'єкт землекористування», «земельні ресурси». Визначено, що завдяки приватизації земель, поступовому формуванню ринку землі та законодавчому закріпленню форм власності на земельні ділянки у нашій країні удосконалено сферу застосування права землекористування. Наголошено, що особливої уваги потребує дотримання принципу раціонального використання та охорони земель, закріплення та з'ясування переліку суб'єктів землекористування, кола їх прав та обов'язків відносно свого права на землю.

нам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування даних про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом;

- дотримання правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон;

- збереження геодезичних знаків, протирозійних споруд, мереж зрошувальних і осушувальних систем [2].

Отже, на основі здійсненого дослідження можна зробити наступні висновки:

По-перше, земельна реформа, яка поклала початок перерозподілу земель країни, набула нового значення. Адже завдяки реформі, землі, які раніше перебували виключно в державній власності, тепер можуть бути у користуванні юридичних та фізичних осіб, а також можуть передаватися у приватну та колективну власність. Відтепер землі можуть не тільки використовуватися за раціональним призначенням, але й матимуть достатній рівень охорони, рівноправний розвиток усіх форм власності на землю та господарювання на ній, що неодмінно приведе до підвищення ефективного користування земельним фондом України.

По-друге, Земельний кодекс України, як й інші законодавчі акти, не надають повного визначення поняття «землекористування», але ми можемо погодитись, що в умовах фор-

мування ринкових відносин право землекористування постійно змінюється, маючи при цьому стійку тенденцію до розширення повноважень суб'єктів землекористування. Таким чином, завдяки оновленню адміністративного законодавства, а саме: внесення змін до переліку прав та обов'язків суб'єктів землекористування, встановлення платності землі, розширення договірної форми землекористувачів, використання виключно за раціональним призначенням земельних ресурсів – приводить до необхідності вироблення дієвого механізму раціонального використання, охорони земель та користування земельними ресурсами.

### Література

1. Конституція України : від 21.02.2014 // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
3. Про оренду землі : Закон України : від 06.10.1998 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.
4. Про концесії : Закон України : від 16.07.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 72.
5. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України : від 23.02.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 4442. – Ст. 78.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – № 1264. – Ст. 28.
7. Земельне право України : підручник / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша // К. : Істина, 2003. – 448с с.
8. Екологічне право: підручник / за ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2013. – 432 с.
9. Земельне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / за ред. М.Г. Ковтуна. – К.: Юмана, 2001. – 208 с.
10. Земельне право України : підручник / за ред. М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
11. Теорія держави та права : підручник / за ред. О.Ф. Скаун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
12. Швець В. Д. Поняття адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування / В. Д. Швець // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 446–449. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_75.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_75.pdf).